TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE STRASBOURG

N°1803851

____

ASSOCIATION ALSACE NATURE

____

M. Jérôme Dietenhoeffer
Rapporteur

____

M. Julien Iggert
Rapporteur public

____

Audience du 7 février 2019
Lecture du 14 février 2019

____

41-01-05-03
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Strasbourg

(1ère chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 19 juin 2018, l'association Alsace Nature demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté n° PA 067 247 17 V0001 du 26 octobre 2017 par lequel le préfet du Bas-Rhin a délivré à la société Arcos un permis d'aménager le viaduc de franchissement de la vallée de la Bruche à Kolbsheim ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- elle est recevable à demander l'annulation du permis d'aménager dès lors qu'elle bénéficie d'un agrément préfectoral du 6 octobre 2017 pour la protection de l'environnement en application de l'article L. 142-1 du code de l'environnement et alors que son objet statutaire comprend la défense de l'environnement dans la zone considérée ;
- le dossier de demande de permis d'aménager est irrégulier en tant qu'il a été déposé par une personne non habilitée à représenter la société Arcos ;
- la notice de présentation jointe au dossier de demande de permis d'aménager en application de l'article R. 441-3 du code de l'urbanisme présente un caractère insuffisant ; l'état initial du terrain et de ses abords n'est pas détaillé ; le dossier de demande de permis d'aménager ne comporte pas d'élément précis quant à la composition et l'organisation du projet, de prise en compte des constructions ou paysages avoisinants ; le dossier ne détaille pas les parties du terrain

situées en limite de projet ; aucun document ne présente de vues photographiques éloignées du projet en regardant vers le château de Kolbsheim ;

- le dossier de demande ne comporte pas l'accord du gestionnaire pour engager la procédure d'autorisation d'occupation du domaine public, en méconnaissance de l'article R. 431-13 du code de l'urbanisme ;
- le dossier de demande ne comporte pas le courrier du préfet attestant que le dossier de demande de défrichement est complet, en méconnaissance de l'article R. 441-7 du code de l'urbanisme ;
- le dossier de demande ne comporte ni l'étude d'impact actualisée du projet GCO ni l'avis de l'autorité environnementale qui n'a été délibérée que le 21 février 2018 soit postérieurement à l'arrêté contesté du 26 octobre 2017, en méconnaissance du 2° de l'article R. 441-5 du code de l'urbanisme ;
- en assortissant son accord de prescriptions se limitant à indiquer que *« l'ensemble des composantes du projet fera l'objet de validations in situ sur échantillon et prototypes »,* l'architecte des bâtiments de France (ABF) n'a pas entendu donner un avis définitif sur les caractéristiques essentielles du projet et a méconnu les articles L. 632-2 du code du patrimoine et R. 423-54 du code de l'urbanisme ;
- l'avis de l'ABF a été donné sur la base d'un dossier irrégulier entachant l'avis d'une irrégularité propre ;
- l'arrêté attaqué méconnaît l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme. Le préfet s'est cru à tort lié par les énonciations de l'ABF présentées comme des prescriptions sans prendre lui-même les dispositions propres à assurer la préservation des paysages et du patrimoine architectural.

Par un mémoire en défense, enregistré le 28 août 2018, le préfet du Bas-Rhin conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- la directrice opérationnelle de la société Arcos était habilitée pour déposer la demande de permis d'aménager au nom et pour le compte de la société ;
- le contenu de la notice de présentation du projet contient tous les éléments requis par l'article R. 441-3 du code de l'urbanisme ;
- le conseil départemental, gestionnaire du domaine public, a exprimé dans son courrier du 6 juin 2017, annexé au dossier de demande sous le numéro PA22, sa volonté de poursuivre l'instruction de la demande, ce qui constitue un accord pour que la procédure d'autorisation d'occupation du domaine public soit engagée au sens de l'article R. 431-13 du code de l'urbanisme ;
- le moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 441-5 du code de l'urbanisme est inopérant dès lors que la société Arcos n'est pas l'autorité compétente et la première évaluation environnementale a été réalisée en 2008, alors que la société Arcos a fait le choix de déposer une demande d'autorisation environnementale unique ;
- le moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 441-7 du code de l'urbanisme est inopérant s'agissant du défrichement de parcelles appartenant à l'Etat ;
- l'avis de l'ABF est régulier en tant qu'il est plus contraignant que la simple édiction de prescriptions techniques ;
- le préfet n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en reprenant à l'identique la prescription édictée par l'ABF dans son avis du 8 août 2017 et n'a pas méconnu l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme.

Par un mémoire enregistré le 28 août 2018, la société Arcos, représentée par Me Clément, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 2 000 euros soit mise à la charge de l'association Alsace Nature en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête est irrecevable, faute pour l'association Alsace Nature de justifier d'un agrément préfectoral ou d'un intérêt à agir suffisant ;
- il est justifié de l'habilitation du demandeur du permis d'aménager ;
- le contenu de la notice de présentation du projet contient tous les éléments requis par l'article R. 441-3 du code de l'urbanisme ;
- les pièces produites au dossier de demande de permis d'aménager, par application des articles R. 441-1 à R. 441-8-3 du code de l'urbanisme et notamment les photographies et photomontages figurant dans la notice de présentation ainsi que dans l'étude d'impact, ont permis au service instructeur d'appréhender l'insertion du projet dans son environnement ;
- le conseil départemental, gestionnaire du domaine public, a exprimé dans son courrier du 6 juin 2017, annexé au dossier de demande sous le numéro PA22, sa volonté de poursuivre l'instruction de la demande, ce qui constitue un accord pour que la procédure d'autorisation d'occupation du domaine public soit engagée au sens de l'article R. 431-13 du code de l'urbanisme ;
- s'agissant de l'absence d'étude d'impact actualisée et de l'avis de l'autorité environnementale au dossier de demande de permis d'aménager, l'article R. 441-5 du code de l'urbanisme dans sa rédaction issue du décret n° 2016-1110 n'était pas applicable à la demande de permis d'aménager déposée par la société Arcos, seule une étude d'impact était exigible et a été produite au dossier ;
- l'absence, au dossier de demande du permis d'aménager, de courrier du préfet concernant les défrichements est justifiée au dossier par la pièce PA36 intitulée « *lettre du Préfet sur le défrichement* » ;
- s'agissant de la méconnaissance des articles L. 632-2 du code du patrimoine et R. 423-54 du code de l'urbanisme : l'architecte des bâtiments de France (ABF) s'est prononcé au vu d'un dossier complet la notice de présentation contenant l'ensemble des éléments requis à l'article R. 441-3 du code de l'urbanisme ; l'architecte des bâtiments de France a donné son accord qui n'est pas conditionné par une réserve qui devrait être levée mais est assorti d'une modalité pour l'exécution des travaux ayant reçu son accord ; la prescription formulée ne porte pas sur le projet en lui-même mais sur les composantes que l'ABF entend voir in situ ; cette prescription n'est pas de nature à remettre en cause le caractère définitif de l'avis de l'ABF sur le projet ; la prescription de l'ABF est justifiée par le dossier de demande de permis d'aménager de la société Arcos et revêt une portée normative ; l'avis de l'ABF est motivé ;
- le préfet n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en reprenant à l'identique la prescription édictée par l'ABF dans son avis du 8 août 2017 et n'a pas méconnu l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme.

Par un mémoire en réplique enregistré le 5 décembre 2018, l'association Alsace Nature, représentée par Me Zind, conclut aux mêmes fins que sa requête par les mêmes moyens.

Elle soutient en outre que :

- en application de l'article 3 de ses statuts, elle a intérêt à agir à l'encontre du permis d'aménager ;
- le courrier du département du Bas-Rhin du 6 juin 2017 n'emporte pas accord pour engager la procédure d'autorisation d'occupation du domaine public ;
- l'étude d'impact actualisée du projet GCO était nécessaire en application du 2° de l'article R. 441-5 du code de l'urbanisme, dans la mesure où la disposition en cause est applicable aux projets dont l'autorité publique à l'origine du projet est l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation dès lors que l'enquête publique est ouverte à compter du 5 février 2017 et que la déclaration d'utilité publique prononcée en 2008 ne peut tenir lieu de première autorisation au sens des dispositions du code de l'environnement ;
- les prescriptions de l'ABF sont dénuées de toute portée normative et doivent être analysées comme des réserves.

Par un mémoire enregistré le 14 décembre 2018, le préfet du Bas-Rhin conclut aux mêmes fins que son précédent mémoire.

Il soutient en outre que :

- les moyens nouveaux selon lesquels la notice de présentation serait insuffisante manquent en fait ;
- dans la mesure où la société Arcos est, en sa qualité de concessionnaire, le maître d'ouvrage du projet à la date de la demande de permis, et qu'il en est le pétitionnaire, les dispositions de l'article R. 441-5 du code de l'urbanisme ne trouvaient pas à s'appliquer à la date de la demande de permis d'aménager
- dans son avis du 8 août 2017, l'ABF a donné son accord sur la globalité du projet avant d'assortir son accord de prescriptions sur des composantes accessoires.

Par un mémoire enregistré le 14 décembre 2018, la société Arcos conclut aux mêmes fins que son mémoire en défense et demande, en outre, subsidiairement, que le tribunal prononce l'annulation partielle du permis d'aménager sur le fondement de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme et qu'il sursoie à statuer pour la régularisation des vices entachant la décision en application de l'article L. 600-5-1 du même code.

Elle soutient en outre que :

- dans la mesure où la société Arcos est, en sa qualité de concessionnaire, le maître d'ouvrage du projet à la date de la demande de permis, et qu'il en est le pétitionnaire, les dispositions de l'article R. 441-5 du code de l'urbanisme ne trouvaient pas à s'appliquer à la date de la demande de permis d'aménager
- les seules composantes, pour lesquels l'avis de l'ABF renvoie à une analyse ultérieure, ne correspondent pas à des éléments substantiels du projet ;
- le tribunal pourra accorder un délai pour permettre à l'ABF de statuer à nouveau sur la demande de permis d'aménager présentée par la société Arcos.

Par un mémoire enregistré le 29 janvier 2019, l'association Alsace Nature conclut aux mêmes fins que sa requête par les mêmes moyens.

Elle soutient en outre que les conclusions aux fins de régularisation doivent être rejetées, le permis en cause étant affecté de plus d'un vice et la société Arcos ayant déposé une nouvelle demande de permis d'aménager.

Par un mémoire en défense, enregistré le 1er février 2019, le préfet du Bas-Rhin conclut, dans le dernier état de ses écritures, à ce qu'il n'y ait lieu de statuer sur les conclusions d'annulation du permis d'aménager et au rejet du surplus des conclusions de la requête.

Il soutient qu'à la suite du courrier du 28 janvier 2019 par lequel la société Arcos lui a demandé le retrait du permis d'aménager en litige, il a procédé au retrait de l'acte le 31 janvier 2018.

Par un mémoire enregistré le 1er février 2019, la société Arcos conclut, dans le dernier état de ses écritures, à ce qu'il n'y ait lieu de statuer sur la requête.

Elle soutient que, par courrier du 28 janvier 2019, elle a demandé au préfet du Bas-Rhin le retrait du permis d'aménager en litige, lequel a procédé au retrait de l'acte le 31 janvier 2018.

Par un mémoire enregistré le 1er février 2019, l'association Alsace Nature conclut aux mêmes fins que ses précédents écrits.

Elle soutient, en outre, qu'il y a lieu de statuer sur la requête dès lors que le retrait du permis d'aménager n'est pas devenu définitif.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :
- le code de l'environnement ;
- le code du patrimoine ;
- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :
- le rapport de M. Dietenhoeffer,
- les conclusions de M. Iggert, rapporteur public,
- et les observations de Me Zind, représentant l'association Alsace Nature, de Mme Robardey, représentant le préfet du Bas-Rhin, et de Me Bouillié, représentant la société Arcos. M. Giraud, pour Alsace Nature, et M. Walckenaer, pour la société Arcos, étaient présents à l'audience.

1. Par décret du 23 janvier 2008, prorogé le 22 janvier 2018, les travaux de construction de l'autoroute A355 dite de contournement ouest de Strasbourg ont été déclarés d'utilité publique. Par décret du 29 janvier 2016, le Premier ministre a approuvé la convention concédant à la société concessionnaire de l'autoroute du contournement ouest de Strasbourg le financement, la conception, la construction, l'entretien, l'exploitation et la maintenance de l'autoroute A 355.

2. Le 27 juin 2017, la société Arcos a déposé une demande de permis d'aménager un viaduc de franchissement de la vallée de la Bruche à Kolbsheim. L'arrêté préfectoral portant permis d'aménager a été accordé le 26 octobre 2017. Par la présente requête, l'association Alsace Nature demande l'annulation de cet arrêté.

Sur les conclusions tendant au prononcé du non-lieu à statuer :

3. Un recours pour excès de pouvoir dirigé contre un acte administratif n'a d'autre objet que d'en faire prononcer l'annulation avec effet rétroactif. Si, avant que le juge n'ait statué, l'acte attaqué est rapporté par l'autorité compétente et si le retrait ainsi opéré acquiert un caractère définitif, il emporte alors disparition rétroactive de l'ordonnancement juridique de l'acte contesté, ce qui conduit à ce qu'il n'y ait lieu pour le juge de la légalité de statuer sur le mérite du pourvoi dont il était saisi. A cet égard, une décision administrative devient définitive à l'expiration du délai de recours contentieux ou, si elle a fait l'objet d'un recours contentieux dans ce délai, à la date à laquelle la décision rejetant ce recours devient irrévocable.

4. Il ressort des pièces du dossier que, sur la demande de la société Arcos présentée le 28 janvier 2019, le préfet du Bas-Rhin a retiré l'arrêté en litige le 31 janvier 2019. Toutefois, à la date du présent jugement, la décision n'est pas devenue définitive. Il y a, par suite, lieu de statuer sur les conclusions présentées par l'association Alsace Nature aux fins d'annulation de l'arrêté du 26 octobre 2017.

Sur la fin de non-recevoir tirée de l'absence d'intérêt à agir de l'association Alsace nature :

5. Aux termes de l'article L. 142-1 du code de l'environnement : « *Toute association ayant pour objet la protection de la nature et de l'environnement peut engager des instances devant les juridictions administratives pour tout grief se rapportant à celle-ci. / Toute association de protection de l'environnement agréée au titre de l'article L. 141-1 ainsi que les fédérations départementales des associations agréées de pêche et de protection du milieu aquatique et les associations agréées de pêcheurs professionnels justifient d'un intérêt pour agir contre toute décision administrative ayant un rapport direct avec leur objet et leurs activités statutaires et produisant des effets dommageables pour l'environnement sur tout ou partie du territoire pour lequel elles bénéficient de l'agrément dès lors que cette décision est intervenue après la date de leur agrément* ».

6. Il ressort des pièces du dossier que par arrêté du 6 octobre 2017, le préfet du Bas-Rhin a agréé l'association Alsace Nature en application des dispositions précitées. En outre, selon l'article 3 de ses statuts, l'association Alsace Nature a notamment pour objet « *d'user de tous les moyens légaux disponibles pour défendre le milieu de vie, y compris en matière visuelle, lumineuse et sonore, ainsi qu'un usage sobre et efficace des ressources naturelles* ». Dès lors que la décision en litige est susceptible d'affecter directement le milieu de vie et produit des effets dommageables pour l'environnement sur une partie du territoire pour lequel l'association bénéficie d'un agrément, la fin de non recevoir opposée par la société Arcos, tirée de l'absence d'intérêt à agir de la requérante, doit être écartée.

<u>Sur la légalité de l'arrêté du 26 octobre 2017</u> :

7. Aux termes de l'article L. 632-1 du code du patrimoine : « *Dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable, sont soumis à une autorisation préalable les travaux susceptibles de modifier l'état des parties extérieures des immeubles bâtis, y compris du second œuvre, ou des immeubles non bâtis* (...) ». Aux termes du I de l'article L. 632-2 du même code : « *L'autorisation prévue à l'article L. 632-1 est* (...) *subordonnée à l'accord de l'architecte des Bâtiments de France, le cas échéant assorti de prescriptions motivées. A ce titre, ce dernier s'assure du respect de l'intérêt public attaché au patrimoine, à l'architecture, au paysage naturel ou urbain, à la qualité des constructions et à leur insertion harmonieuse dans le milieu environnant.* (...) / (...) *Le permis d'aménager* (...) *tient lieu de l'autorisation prévue à l'article L. 632-1 du présent code si l'architecte des Bâtiments de France a donné son accord, dans les conditions prévues au premier alinéa du présent I.* / (...) *L'autorisation délivrée énonce, le cas échéant, les prescriptions motivées auxquelles le demandeur doit se conformer* ». Aux termes de l'article R. 423-54 du code de l'urbanisme : « *Lorsque le projet est situé dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable ou dans les abords des monuments historiques, l'autorité compétente recueille l'accord de l'architecte des Bâtiments de France.* ».

8. Il résulte des dispositions qui précèdent que l'avis de l'architecte des bâtiments de France valant autorisation ne peut être donné qu'à la suite de l'examen des atteintes que la construction projetée est susceptible de porter aux édifices classés ou inscrits dans le champ de visibilité desquels elle est envisagée. Toutefois, l'architecte des bâtiments de France peut délivrer un avis favorable en l'assortissant de prescriptions, relatives notamment aux couleurs, à la nature des matériaux ou à l'aménagement des lieux, afin de limiter, compenser ou supprimer les atteintes que la construction projetée serait susceptible d'apporter à l'édifice classé ou inscrit dans le champ de visibilité duquel elle est située.

9. Au cas d'espèce, il ressort des pièces du dossier que l'architecte des bâtiments de France a émis, le 8 août 2017, un avis favorable au projet en l'assortissant de la seule prescription suivante : « *l'ensemble des composantes du projet fera l'objet de validations in situ sur échantillons et prototypes* ». Eu égard à l'importance de la réserve ainsi formulée, qui porte sur l'ensemble des composantes du projet, et faute pour l'architecte des bâtiments de France d'avoir donné un avis définitif sur plusieurs caractéristiques importantes du projet de construction qui lui était soumis, le visa de son avis figurant sur le permis d'aménager du 26 octobre 2017 ne peut ainsi valoir accord ou autorisation au sens des dispositions précitées. Par suite, l'illégalité de cet avis entraîne celle de l'arrêté en litige.

10. Pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun autre moyen n'apparaît en l'état de l'instruction également de nature à justifier l'annulation de l'arrêté attaqué.

11. Aux termes de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme : « *Sans préjudice de la mise en œuvre de l'article L. 600-5-1, le juge administratif qui, saisi de conclusions dirigées contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager ou contre une décision de non-opposition à déclaration préalable, estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'un vice n'affectant qu'une partie du projet peut être régularisé, limite à cette partie la portée de l'annulation qu'il prononce et, le cas échéant, fixe le délai dans lequel le titulaire de l'autorisation pourra en demander la régularisation, même après l'achèvement des travaux. Le refus par le juge de faire droit à une demande d'annulation partielle est motivé* ». Aux termes de l'article L. 600-5-1 du même code : « *Sans préjudice de la mise en œuvre de l'article L. 600-5, le juge administratif qui, saisi de conclusions dirigées contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager ou contre une décision de non-opposition à déclaration*

préalable estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'un vice entraînant l'illégalité de cet acte est susceptible d'être régularisé, sursoit à statuer, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation, même après l'achèvement des travaux. Si une mesure de régularisation est notifiée dans ce délai au juge, celui-ci statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations. Le refus par le juge de faire droit à une demande de sursis à statuer est motivé ».

12. Il résulte du point 9 du présent jugement que le vice retenu affecte l'intégralité de l'arrêté en litige, lequel n'est, par suite, pas susceptible d'être régularisé en application des dispositions de l'article L. 600-5 précité. Par ailleurs, il résulte de l'instruction que, par arrêté du 31 janvier 2019, le préfet du Bas-Rhin a retiré l'acte attaqué à la demande de la société Arcos, laquelle a obtenu un nouveau permis d'aménager. Par conséquent, il n'y a pas lieu de surseoir à statuer aux fins de régularisation.

Sur les frais non compris dans les dépens :

13. Aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « *Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation* ».

14. En application de ces dispositions, il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 000 euros au titre des frais engagés par l'association Alsace Nature et non compris dans les dépens. En revanche, dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions présentées aux mêmes fins par la société Arcos à l'encontre de l'association Alsace Nature.

D E C I D E :

Article 1er : L'arrêté du 26 octobre 2017 du préfet du Bas-Rhin est annulé.

Article 2 : L'Etat versera à l'association Alsace Nature une somme de 1 000 (mille) euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à l'association Alsace Nature, au préfet du Bas-Rhin et à la société Arcos. Copie en sera adressée au Procureur de la République de Strasbourg en application de l'article R. 751-10 du code de justice administrative.

Délibéré après l'audience du 7 février 2019, à laquelle siégeaient :

M. Vogel-Braun, président,

M. Dietenhoeffer, premier conseiller,
Mme Lecard, conseillère.

Lu en audience publique le 14 février 2019.

Le rapporteur, Le président,

J. DIETENHOEFFER J.P. VOGEL-BRAUN

La greffière,

S.RETTIG

La République mande et ordonne au préfet du Bas-Rhin, en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,
La greffière,

Sylvie RETTIG